Deutscher Bundestag
11. Wahlperiode

Drucksache 11/7905

18. 09. 90

Sachgebiet 100

Beschlußempfehlung und Bericht

des Rechtsausschusses (6. Ausschuß)

a) zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der SPD
— Drucksache 11/10 —

Entwurf eines Sechsunddreißigsten Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes

b) zu dem Gesetzentwurf der Fraktion DIE GRÜNEN
— Drucksache 11/663 —

Entwurf eines Gesetzes zur verfassungsrechtlichen Verankerung des Umweltschutzes als Grundrecht und als Staatsziel

c) zu dem Gesetzentwurf des Bundesrates
— Drucksache 11/885 —

Entwurf eines Sechsunddreißigsten Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Einfügung eines Artikels 20 a)

A. Problem

Die Entwicklung in der modernen Industriegesellschaft hat zu wachsenden Umweltbelastungen geführt und die Knappheit der natürlichen Ressourcen deutlich gemacht. Die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen ist zu einer der vordringlichsten Aufgaben geworden.

B. Lösung

Durch eine Einfügung eines neuen Artikels 20a in das Grundgesetz soll eine Staatszielbestimmung zum Schutz der Umwelt in das Grundgesetz aufgenommen werden.

Der Rechtsausschuß hat mehrheitlich beschlossen, die Annahme des Gesetzentwurfs — Drucksache 11/10 — in der geänderten Fassung und die Ablehnung des Gesetzentwurfs — Drucksache 11/663 — zu empfehlen, und einstimmig empfohlen, die Drucksache 11/885 für erledigt zu erklären

C. Alternativen

Der Gesetzentwurf der Fraktion DIE GRÜNEN — Drucksache 11/663 — sieht die Aufnahme des Umweltschutzes als Grundrecht und als Staatsziel in das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland vor.

Der Gesetzentwurf des Bundesrates — Drucksache 11/885 — geht ebenfalls von der Aufnahme einer „Staatszielbestimmung" Umweltschutz in das Grundgesetz aus, schlägt jedoch weiter eine besondere Abwägungsklausel vor.

D. Kosten

Es entstehen keine Kosten

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

a) den Gesetzentwurf — Drucksache 11/10 — in der aus der anliegenden Zusammenstellung ersichtlichen Fassung anzunehmen,

b) den Gesetzentwurf — Drucksache 11/663 — abzulehnen,

c) den Gesetzentwurf — Drucksache 11/885 — für erledigt zu erklären.

Bonn, den 18. September 1990

Der Rechtsausschuß

Helmrich	**Bachmaier**	**Eylmann**	**Häfner**	**Kleinert (Hannover)**
Vorsitzender	Berichterstatter			

Zusammenstellung

des Entwurfs eines Sechsunddreißigsten Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes — Drucksache 11/10 — mit den Beschlüssen des Rechtsausschusses (6. Ausschuß)

Entwurf	Beschlüsse des 6. Ausschusses
Entwurf eines Sechsunddreißigsten Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes	**Entwurf eines Sechsunddreißigsten Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes**
Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen; Artikel 79 Abs. 2 des Grundgesetzes ist eingehalten:	Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen; Artikel 79 Abs. 2 des Grundgesetzes ist eingehalten:
Artikel I	**Artikel I**
Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. I S. 1), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 21. Dezember 1983 (BGBl. I S. 1481), wird wie folgt geändert:	Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. I S. 1), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 21. Dezember 1983 (BGBl. I S. 1481), wird wie folgt geändert:
1. Nach Artikel 20 wird folgender Artikel 20a eingefügt:	1. Nach Artikel 20 wird folgender Artikel 20a eingefügt:
„Artikel 20a *Umweltschutz*	„Artikel 20a
Die natürlichen Lebensgrundlagen stehen unter dem *besonderen* Schutz des Staates."	**(1)** Die natürlichen Lebensgrundlagen **des Menschen** stehen unter dem Schutz des Staates. **(2) Das Nähere regeln die Gesetze."**
2. *In Artikel 28 Abs. 1 wird nach Satz 1 folgender Satz eingefügt:* *„Sie muß auch der Verantwortung des Staates für die natürlichen Lebensgrundlagen gerecht werden."*	2. entfällt
Artikel II	**Artikel II**
Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.	unverändert

Bericht der Abgeordneten Bachmaier, Eylmann, Häfner und Kleinert (Hannover)

I.

Zur verfassungsrechtlichen Verankerung des Umweltschutzes im Grundgesetz lagen dem Rechtsausschuß drei Gesetzentwürfe vor:

a) Der Gesetzentwurf der Fraktion der SPD — Drucksache 11/10 —

wurde vom Deutschen Bundestag in seiner 8. Sitzung vom 2. April 1987 in erster Lesung beraten und federführend an den Rechtsausschuß sowie mitberatend an den Innenausschuß, den Ausschuß für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten und den Ausschuß für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit überwiesen. Der Ausschuß für Wirtschaft bat mit Schreiben vom 9. November 1987 um die Möglichkeit zur gutachtlichen Äußerung.

b) Der Gesetzentwurf der Fraktion DIE GRÜNEN — Drucksache 11/663 —

wurde vom Deutschen Bundestag in seiner 27. Sitzung vom 17. September 1987 in erster Lesung beraten und an die gleichen Ausschüsse sowie den Ausschuß für Wirtschaft überwiesen.

c) Der Gesetzentwurf des Bundesrates — Drucksache 11/885 —

wurde vom Deutschen Bundestag in seiner 30. Sitzung vom 8. Oktober 1987 in erster Lesung beraten und an die gleichen Ausschüsse wie der Gesetzentwurf der Fraktion DIE GRÜNEN überwiesen.

Der Innenausschuß hat in seiner Sitzung vom 12. September 1990 beschlossen, hinsichtlich der Vorlagen Drucksache 11/10 und Drucksache 11/885 dem federführenden Ausschuß bei grundsätzlicher Zustimmung hinsichtlich der Aufnahme eines Staatsziels Umweltschutz in das Grundgesetz die Formulierung im einzelnen zu überlassen. Zu dem Gesetzentwurf — Drucksache 11/663 — hat er einstimmig Ablehnung des Gesetzentwurfs beschlossen.

Der Ausschuß für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten hat in seiner Stellungnahme vom 12. September 1990 mehrheitlich beschlossen, auf eine Mitberatung der Vorlagen zu verzichten.

Im übrigen macht der Ausschuß von § 63 Abs. 2 Satz 2 der GO-BT Gebrauch.

Der Rechtsausschuß hat in seiner 8. Sitzung am 14. Oktober 1987 eine öffentliche Anhörung von Sachverständigen zur Frage durchgeführt, wie das Staatsziel Umweltschutz in das Grundgesetz verankert werden kann oder welche Lösungsmöglichkeiten sich sonst bieten. Zu den Ausführungen wird auf das Stenographische Protokoll der Anhörung Bezug genommen.

Der Rechtsausschuß hat den Gesetzentwurf der Fraktion der SPD — Drucksache 11/10 — in seiner 4. Sitzung vom 3. Juni 1987 und 5. Sitzung vom 24. Juni 1987 und zusammen mit den Gesetzentwürfen der Fraktion DIE GRÜNEN — Drucksache 11/663 — und des Bundesrates — Drucksache 11/885 — in seiner 14. Sitzung vom 13. Januar 1988, 19. Sitzung vom 2. März 1988, 20. Sitzung vom 9. März 1988, 21. Sitzung vom 13. April 1988, 22. Sitzung vom 20. April 1988, 28. Sitzung vom 22. Juni 1988, 44. Sitzung vom 8. März 1989, 47. Sitzung vom 26. April 1989 und 93. Sitzung vom 12. September 1990 beraten.

Die Koalitionsfraktionen haben zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der SPD — Drucksache 11/10 — einen Änderungsantrag eingebracht, wonach Artikel 20a Grundgesetz ohne besondere Überschrift folgende Fassung haben soll:

„Artikel 20a

(1) Die natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen stehen unter dem Schutz des Staates.

(2) Das Nähere regeln die Gesetze."

Die in der Vorlage der Fraktion der SPD vorgesehene Überschrift zu Artikel 20a soll entfallen. Zugleich haben sie beantragt, die in der Vorlage der Fraktion der SPD — Drucksache 11/10 — vorgeschlagene Einfügung eines Satzes 2 in Artikel 28 Abs. 1 zu streichen.

Der Rechtsausschuß empfiehlt mit der Mehrheit der Koalitionsfraktionen, den Gesetzentwurf der Fraktion der SPD — Drucksache 11/10 — in der Fassung des Änderungsantrages der Koalitionsfraktionen anzunehmen und den Gesetzentwurf der Fraktion DIE GRÜNEN — Drucksache 11/663 — abzulehnen. Einstimmig empfiehlt der Rechtsausschuß, den Gesetzentwurf des Bundesrates — Drucksache 11/885 — für erledigt zu erklären.

II.

1. Der Gesetzentwurf sieht in der vom Rechtsausschuß beschlossenen Fassung die Einfügung einer Staatszielbestimmung vor, wonach durch einen neuen Artikel 20a die natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen unter dem Schutz des Staates stehen sollen und das Nähere durch Gesetz geregelt werden soll.

2. Einigkeit bestand im Ausschuß darüber, daß die Zunahme des Wohlstands, die durch den Verbrauch von immer mehr Gütern durch immer mehr Menschen geprägt sei, auch die Knappheit der natürlichen Ressourcen sichtbar gemacht habe. Die

Belastungen von Luft, Wasser und Boden durch Schadstoffe hätten nach der Ansicht des Ausschusses den Menschen vor Augen geführt, daß die Natur ein kostbares Gut sei, das nicht unbegrenzt genutzt oder ausgebeutet werden dürfe, sondern im eigenen Interesse und im Interesse künftiger Generationen geschützt und erhalten werden müsse. Die Fraktionen waren weiter darin einig, daß der Schutz und die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen Aufgabe aller, insbesondere aber des Staates, sei. Deshalb müßten nach ihrer Ansicht Umweltschutzgesetze erlassen und zahlreiche Einzelmaßnahmen getroffen werden. Der Rechtsausschuß betonte, daß es allgemeiner Überzeugung entspreche, daß der Staat zum Schutz der Umwelt verpflichtet und dieser Schutz nicht etwa nur in sein Belieben gestellt sei. Der Umweltschutz sei eine Staatsaufgabe ersten Ranges.

3. Unterschiedliche Ansichten bestanden im Rechtsausschuß darüber, in welcher Weise der Umweltschutz im Grundgesetz verankert werden solle. Die Koalitionsfraktionen und die Fraktion der SPD waren der Ansicht, daß der Umweltschutz als Staatsziel und nicht auch als Grundrecht, wie es der Gesetzentwurf der Fraktion DIE GRÜNEN — Drucksache 11/663 — vorschlägt, in das Grundgesetz eingehen solle.

   Differenzen bestanden darüber, wie dieses Staatsziel ausgestaltet werden solle.

   a) Die Koalitionsfraktionen vertraten die Ansicht, daß im neuen Artikel 20 a Abs. 1 festgelegt werden müsse, daß die natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen unter dem Schutz des Staates stehen. Sie waren nicht der Ansicht, daß der „besondere" Schutz hervorgehoben werden müßte. Sie begründeten die Bezugnahme auf die natürlichen Lebensgrundlagen „des Menschen" (sog. anthropozentrischer Ansatz) damit, daß sie der Wertordnung des Grundgesetzes entspreche, in dessen Mittelpunkt der Mensch stehe. Damit werde der Eigenwert von Tieren und Pflanzen nicht in Frage gestellt. Die Verfassung könne die Umwelt aber nicht um ihrer selbst willen schützen, weil Mensch, Tier und Pflanze nicht auf einer Stufe ständen. In der Praxis laufe der anthropozentrische Ansatz nicht auf eine Einschränkung des Umweltschutzes hinaus, weil die Grundlagen des menschlichen Lebens nicht zu bewahren seien, wenn anderes Leben unzulänglich geschützt werde.

      Demgegenüber waren die Oppositionsfraktionen der Ansicht, daß die Bezugnahme auf die Lebensgrundlage „des Menschen" als Einschränkung aufgefaßt werden könnte. Die Natur sei ein Ganzes, das nicht in eine Unzahl scheinbar voneinander unabhängiger Teilbereiche zerlegt werden könne.

      Die Fraktion der SPD bestand weiterhin darauf, daß der Umweltschutz unter dem „besonderen" Schutz des Staates stehen müsse. Mit dieser Heraushebung solle die Hochrangigkeit dieses Staatsziels gesichert werden. Es solle wirkungsstark ausgestaltet werden.

   b) Den Zusatz „das Nähere regeln die Gesetze" in Absatz 2 des Artikels 20 a begründeten die Koalitionsfraktionen damit, daß er der Tatsache Rechnung trage, daß das Staatsziel Umweltschutz der weiteren Konkretisierung bedürfe. Diese Konkretisierung, zu der auch die Zuordnung des Umweltschutzes zu anderen Staatsaufgaben gehöre, solle durch den Gesetzgeber vorgenommen werden. Denn auch beim Umweltschutz sei der Vorrang des Parlaments zu wahren. Außerdem könne nur der Gesetzgeber die hier notwendige Einheitlichkeit des Rechts sicherstellen. Die Koalitionsfraktionen hielten allerdings eine besondere Abwägungsklausel für entbehrlich.

      Die Fraktion der SPD und die Fraktion DIE GRÜNEN wandten sich gegen die Einfügung irgendeines Vorbehalts. Sie waren der Ansicht, daß Vorbehalte jeder Art aus dem Umweltschutz ein Staatsziel zweiter Klasse machten. Bei einem Gesetzesvorbehalt schrumpfe das Staatsziel zu einem Gesetzgebungsauftrag zusammen. Es sei nicht zu verantworten, ein Staatsziel durch einen Gesetzgebungsvorbehalt abzuschwächen und seiner unmittelbaren Wirkung auf Verwaltung und Rechtsprechung zu berauben. Sie äußerte die Befürchtung, daß dieses Staatsziel mit einem Gesetzesvorbehalt einen minderen Charakter gegenüber anderen Staatszielen habe.

      Die Koalitionsfraktionen waren demgegenüber der Ansicht, daß sich eine Staatszielbestimmung immer primär an den Gesetzgeber richte, sich aber in ihrem Appell nicht auf eine Handlungsanweisung an den Gesetzgeber beschränke, sondern auch notwendigerweise Auswirkungen auf Exekutive und Rechtsprechung habe. Diese Ansicht konnte sich mehrheitlich durchsetzen.

   c) Die Fraktion DIE GRÜNEN hielt an ihrer Ansicht fest, daß einer Verankerung des Umweltschutzes im Grundgesetz nur dann die notwendige Bedeutung zukomme, wenn es als Staatsziel und als Grundrecht verankert sei. Der Schutz der natürlichen Umwelt sei zum entscheidenden Kriterium für ein Weiterleben des Menschen in Freiheit und Würde geworden. Daher verlange der Artikel 2 Grundgesetz eine entsprechende Ergänzung. Damit könnten die Menschen ein persönliches Recht auf die Erhaltung ihrer natürlichen Lebensgrundlagen auch wirksam machen und einklagen. Sie wollten außerdem durch eine Neufassung des Artikels 14 klarstellen, daß — sofern eine Abwägung zwischen privaten Interessen und Interesse der Allgemeinheit im Rahmen der Sozialpflichtigkeit des Eigentums vorzunehmen sei — Belange der Natur zu berücksichtigen seien. Zur Begründung der Ansicht der Fraktion DIE GRÜNEN kann auf den Gesetzentwurf der Fraktion DIE GRÜNEN — Drucksache 11/663, Seiten 2 ff. — verwiesen werden.

      Diese Ansicht der Fraktion DIE GRÜNEN konnte im Ausschuß keine Mehrheit finden.

4. Da der Rechtsausschuß mehrheitlich die Annahme des Gesetzentwurfs der Fraktion der SPD — Drucksache 11/10 — in der Fassung des Änderungsantrages der Koalitionsfraktionen empfohlen hat, wurde damit der Gesetzentwurf des Bundesrates — Drucksache 11/885 — einstimmig als erledigt angesehen und eine entsprechende Beschlußempfehlung vorgeschlagen.

Bonn, den 18. September 1990

Bachmaier **Eylmann** **Häfner** **Kleinert (Hannover)**

Berichterstatter

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 13 63, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon 02 28/36 35 51, Telefax 02 28/36 12 75
ISSN 0722-8333